

# 研究型审计促进粮食安全政策落实的逻辑、框架和策略

凌生春<sup>1</sup>, 陈良凤<sup>1</sup>, 李爱娟<sup>2</sup>

(1.湖南农业大学, 湖南 长沙 410128; 2.湖南省审计厅, 湖南 长沙 410001)

**摘要:** 粮食安全是国家安全的重要基础, 是关乎国计民生的“国之大者”。当前粮食安全政策落实面临耕地占补平衡制度落实难、耕地“非粮化”“非农化”、农业财政资金监管难等多重困境, 需要加强监督管理。然而, 传统审计模式因审计重点难以锁定、问题发现能力不足、审计力量与任务不匹配等缺陷, 难以有效应对粮食安全政策落实中的重重挑战。研究型审计以其宏观性、本质性、多维性和创新性特征, 能够突破传统审计的局限性, 沿着“政治-政策-项目-资金”穿透式分析路径, 通过靶向聚焦关键环节、动态优化审计流程、多维强化结果运用, 系统揭示政策执行中的深层次问题, 为破解粮食安全政策执行偏差、防范系统性风险、构建长效保障机制提供科学方案, 促进粮食安全政策的有效落实。

**关键词:** 粮食安全; 研究型审计; 审计监督; 审计框架

中图分类号: F239.4

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)03-0114-07

## Research-oriented audit for food security governance: Logical mechanisms, institutional frameworks, and strategic pathways

LING Shengchun<sup>1</sup>, CHEN Liangfeng<sup>1</sup>, LI Aijuan<sup>2</sup>

(1.Hunan Agricultural University, Changsha 410128, China; 2.Audit Office of Hunan Province, Changsha 410001, China)

**Abstract:** Food security serves as a crucial foundation of national security and a fundamental interest concerning the economy of a country and its people's well-being. Currently, the implementation of the food security policy faces multiple challenges: difficulties in enforcing the cultivated land requisition-compensation balance system (CLRCBS), the encroachment of arable land for non-agricultural and non-grain production purposes, and inadequate supervision of agricultural fiscal funds—all necessitating strengthened oversight and governance. However, traditional audit model, due to limitations such as difficulty in targeting audit priorities, insufficient problem-detection capabilities, and a mismatch between audit resource and tasks, are often inadequate in addressing the obstacles in policy implementation. Research-oriented audit (ROA), characterized by its macro level perspective, essentialist approach, multidimensional analysis, and innovative methodologies, transcends the constraints of traditional audit. By adopting a “politics-policy-project-funding” analytical framework, ROA systematically uncovers deep-seated issues in policy implementation through targeted focus on critical nodes, dynamic optimization of audit processes, and multidimensional application of audit findings. This approach provides scientific solutions to rectify deviations in food security policy execution, mitigate systemic risks, and establish long-term safeguard mechanisms, thereby ensuring the effective implementation of food security policies.

**Keywords:** food security; research-oriented audit; audit oversight; audit framework

### 一、问题的提出

粮食安全是“国之大者”, 是治国安邦的头等大事, 是国家安全的重要基础<sup>[1]</sup>。2024年中央一号文件《中共中央国务院关于学习运用“千村示范、万村整治”工程经验有力有效推进乡村全面振兴的

收稿日期: 2025-02-15

基金项目: 湖南省审计厅2024年招标重点课题(24SJZD0401)

作者简介: 凌生春(1965—), 男, 湖南衡阳人, 教授, 高级审计师, 主要从事审计和纪检监察研究。

意见》明确提出,确保国家粮食安全,要落实藏粮于地、藏粮于技战略,从价格、补贴、保险等方面强化政策举措。粮食安全政策涉及范围广泛、项目种类繁多、资金来源多样。国家审计作为国家监督体系的重要组成部分,促进粮食安全政策有效落实是贯彻“如臂使指、如影随形、如雷贯耳”的“三如”审计精神、服务“国之大者”的政治任务。因此,对国家审计促进粮食安全政策落实的相关课题进行研究,具有重要的理论与现实意义。

学者们围绕国家粮食安全政策从种业、粮食直补、耕地保护、科技创新等方面进行了研究<sup>[2-5]</sup>。研究表明,粮食安全政策落实取得了一定成效,但是,在实际执行中,仍存在耕地占补平衡制度落实难、耕地“非粮化”“非农化”、农业财政资金监管难、资金实施效益把控难以及配套体系滞后等问题,影响了粮食安全政策的有效落实<sup>[6,7]</sup>。有学者研究认为,国家审计能有效预防和识别粮食安全的潜在风险,揭示影响粮食安全的突出问题,防止粮食安全政策的执行偏差,并提出有针对性的审计建议,促进粮食安全政策落地<sup>[8]</sup>。鉴于传统审计准则更新周期慢、审计流程固化、风险管理能力弱,本文针对粮食安全政策落实中存在的问题进行系统性思考,通过创新审计目标、审计方法,嵌入研究型审计理念,以形成指导审计实务的理论支撑。研究型审计以“研究先行”为核心理念,在审计计划、实施、报告等环节融入科学研究方法(如数据分析、跨学科研究),通过深度挖掘问题根源,提出战略性建议,推动政策优化和制度完善,是一种融合科学研究方法与审计实践的新型审计模式。它突破了传统审计以合规性检查、风险防控为主的功能边界,更强调知识生产、理论创新和实践改进的有机结合。将研究型审计融入粮食安全政策落实的过程当中,凭借其系统性分析和持续跟踪的优势,能更有效规避审计过程中的累积性结果偏差,推动粮食安全政策的有效落实。

## 二、逻辑基础:研究型审计与粮食安全政策的内在关联性

### (一)“国之大者”:审计助力粮食安全政策落实的政治逻辑

党和国家高度重视粮食安全,将其视为“国之

大者”,始终把解决好十几亿人口的吃饭问题作为治国理政的头等大事。党的十八大以来,党中央提出了“确保谷物基本自给、口粮绝对安全”的新粮食安全观,并确立了以我为主、立足国内、确保产能、适度进口、科技支撑的国家粮食安全战略。同时,为实施国家粮食安全战略,政府和相关部门制定了系列政策和措施,建立了粮安工程资金、优质粮食工程资金、危仓老库维修资金、粮库智能化升级改造资金、粮食产后服务体系建设和资金、粮食质量安全检验检测体系建设资金等专项资金,实施三大粮食作物完全成本保险和种植收入保险政策,发放农业保险保费补贴等,旨在提高粮食生产、储备、加工、流通等环节的效率和质量,维护农民的利益,促进农业可持续发展。

审计作为社会公众的代理人,以及党和国家监督体系的重要组成部分,服务于“决策者”,监督着“执行者”,实现对所有管理使用公共资金、国有资产、国有资源的地方、部门和单位的审计监督权无一遗漏、无一例外的全覆盖,形成常态化、动态化震慑。对粮食安全政策落实的审计,必然会推动解决粮食安全项目管理和专项资金管理中的典型性问题,促进粮食安全政策制度落实、项目管理规范、财政资金绩效提升。其价值就是反馈高质量的审计信息,清除审计对象中存在的委托代理关系失效、“累积性结果偏差”和人的行为的“有限理性”等弊端<sup>[9]</sup>。

### (二)治理效能:研究型审计与粮食安全战略的深度契合

粮食安全作为“国之大者”,政策执行涉及生产、流通、储备、加工等全链条环节,存在跨部门协调难、利益主体复杂、风险传导隐蔽等特点。各环节有各自的政策目标和特点,在业务流、信息流、资金流中呈现出不同的特征。同时,各环节之间又相互促进、共同推进。如果生产环节的政策执行有力,则会生产优质的粮食,在粮食储备环节就有更多的政策执行空间,流通到市场的粮食就会更好地满足群众的需求,提升防范和抵御粮食安全风险的能力。研究型审计以系统性思维和宏观视角审视政策执行过程,其核心逻辑在于通过“揭示问题-分析成因-推动改革”的闭环机制,实现粮食安全治理效能的有效提升。

研究型审计的四大特征(宏观性、本质性、多维性、创新性),恰好能穿透政策执行的表层现象。一是研究型审计能够跳出传统审计的微观视角,将粮食购销、储备管理等具体问题置于国家粮食安全战略框架下进行系统性评估,识别政策目标偏离风险,如储备粮“非农化”倾向。二是研究型审计注重透过现象看本质,能够从表象问题中挖掘深层次体制机制缺陷。如能通过种子研发投入不足的表现,揭示农业科技创新激励机制缺陷,及时找出粮食安全政策落实审计中的关键问题。三是研究型审计综合运用多维度审计手段,提升审计的精准性和科学性。能综合运用政策文本分析、地理信息数据建模、粮食质量检测等多维度审计手段,为政府决策提供有力支撑。四是研究型审计具有创新性,能有效构建粮食“生产-流通-加工”全生命周期审计框架,突破传统财务审计局限。例如,在审计中,审计部门不仅关注粮食生产环节的补贴发放情况,还延伸至流通环节的仓储物流成本和加工环节的质量安全控制,发现部分环节可能存在重复补贴、效率低下等问题,推动相关部门优化政策设计,提升全链条管理效能。

### (三) 现实倒逼: 粮食安全政策执行痛点驱动审计模式转型

目前,粮食安全政策落实面临多重挑战,执行痛点亟待破解。一是耕地保护形势严峻,“非粮化”“非农化”问题突出,耕地撂荒现象频发,威胁粮食生产根基。二是粮食供求紧平衡态势长期存在,需求刚性增长与资源环境约束矛盾加剧,人均耕地和水资源远低于世界平均水平,粮食供应压力持续加大。三是科技创新能力不足,育种全链条创新滞后,农机研发水平与国际差距明显,基层农技推广队伍老龄化严重,制约粮食生产效率提升。四是农民种粮积极性受挫,耕地细碎化问题未根本解决,生产成本上升导致比较效益低下,规模化经营难以形成优势。五是节粮减损任务艰巨,从生产到消费各环节损失浪费现象普遍,需要进行系统性治理。这些痛点表明,粮食安全政策落实亟需更精准、更高效的监督保障机制。

然而,传统审计模式在应对上述问题时存在明显缺陷。一是审计重点难以精准锁定。粮食安全政策涉及生产、储备、流通、质量安全等多环节,资

金和项目分布广泛,传统审计缺乏系统性分析工具,难以从海量信息中识别关键风险点。二是发现问题能力不强。粮食交易链条长、主体多、数据繁杂,违规行为隐蔽性强,传统审计依赖人工核查和抽样分析,难以全面揭示深层次问题。三是审计力量与任务不匹配。粮食安全政策落实审计专业性强、覆盖面广,传统审计组织方式和技术手段效率低下,难以满足高质量全覆盖要求。如在耕地“非粮化”问题核查中,传统审计往往局限于账面数据,难以精准定位问题区域并分析成因。面对粮食安全政策执行的痛点与传统审计的局限,向研究型审计转型成为必然选择。研究型审计能够系统揭示问题的制度根源,为政策优化提供量化依据,有效突破传统审计的困境,为粮食安全政策落实提供更有力的保障。

### 三、研究型审计融入粮食安全政策落实的理论框架

审计工作必须严格遵循党中央决策部署要求,在审计理念、审计手段、审计管理的改革创新上下功夫<sup>[10]</sup>。研究型审计是一种审计策略、审计组织方式和审计工作方法<sup>[11]</sup>,比较适合专项审计调查项目,以及重大政策跟踪审计、资源环保效益审计等新拓展项目<sup>[12]</sup>。2022年1月6日,全国审计工作会议提出,深入开展研究型审计是实现新时代审计事业高质量发展的必由之路。研究型审计助力粮食安全政策落实,即以研究的方式、研究的思维来开展审计工作,以“政治-政策-项目-资金”穿透式分析路径为主线,将研究型审计理念融入粮食安全政策落实审计的审前、审中和审后全过程,其基本审计框架如图1所示:

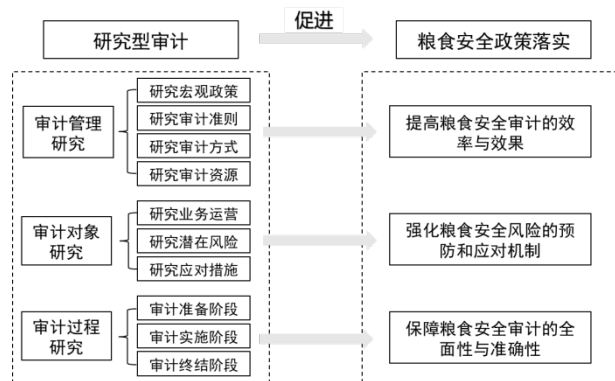


图1 研究型审计融入粮食安全政策落实的理论框架

### （一）粮食安全政策落实的审计管理

#### 1. 研究宏观政策

粮食安全管理是一项复杂的系统工程，藏粮于地、藏粮于技战略是保障我国粮食安全的关键举措。“藏粮于地”强调可持续的粮食生产能力，主要体现在以下方面：一是保护耕地数量，保障具有粮食生产能力的耕地面积；二是提升耕地质量，即同等面积的耕地要生产更多的粮食；三是修复退化的耕地，增强农田生态系统的抗逆性和缓冲性，保障和提升耕地的系统生态功能。主要政策措施包括建设高标准农田，落实占优补优的耕地占补平衡政策，打好农业面源污染防治攻坚战，有效加强撂荒地治理，实行粮食生产直接补助等。“藏粮于技”是通过科技水平的提升来确保粮食生产能力的提高。一是种业技术水平提升，如强化种质资源的收集、保护和鉴定评价，开展核心种源改良创新，加强育种技术研发；二是耕地保护利用和农作技术进步，如节水灌溉技术、水肥高效利用技术、土壤修复技术等技术创新，农机智能装备技术的应用等。

因此，有必要对粮食安全相关政策进行系统深入的研究，把研究工作作为谋事之基、成事之道。审前，梳理各级粮食安全政策制度，掌握相关行业规定。深入了解党中央、国务院和地方关于粮食安全的重大决策部署、政策文件、法规、规划等，了解清楚粮食安全领域相关部门规划、行业规划、地区规划、预算安排、项目计划，研究透彻所涉及的重大政策、改革要求、发展方向。建立粮食安全审计项目的政策法规库，聚焦政策落实、粮食购销轮换、粮油存储和质量安全管理等关键环节，明确审计重点。审中，审计工作要有的放矢，准确把握政策要求和执行标准，透彻地揭示存在的问题及其原因，全面地提出意见和建议，更好地为党和政府提供决策参考。审后，复盘梳理政策的适用范围，研究问题定性依据的准确性，防止类似问题再次发生。

#### 2. 研究审计准则

研究审计准则、审计制度在具体审计项目中如何合理运用，以获取更深层次的理论和见解。一是深入理解审计准则，包括基本准则、具体准则、审计指南等不同层次的内容，不仅要熟悉准则的具体条文，还要理解其背后的立法意图和审计理念。二是分析审计实践案例，阅读和分析专业文献，观察审计准则在实际工作中的运用情况，分析审计成功或失败的原因，提炼出准则运用的有效策略和常见

问题。三是梳理审计质量控制关键环节，为有效提升审计工作质量搭好实施框架。

#### 3. 研究审计方式

粮食安全政策和项目关联性强、影响面广、资金量大，对粮食安全政策落实进行跟踪审计，具有较强全局性、政策性和民生性，审计组织方式、审计方法也具有独特性。首先，可以采用统一组织审计项目方式，在一定范围内融合资源，全国或省级审计机关上下联动、多元参与和综合协调，组成若干个审计组来实施审计，发挥审计整体合力。其次，可以采用“1+N”的方式，融合审计资源，落实多个粮食安全政策落实审计项目，对被审计单位或项目进行全方位审查。通过提供更全面、更系统的审计信息，多角度揭示反映问题，扩大审计的广度。同时，聚焦关键事项和重要政策，靶向发力，审深查透，通过融合审计力量，信息成果共享，动态监督，拓展审计的深度。在粮食安全政策落实具体审计业务开展中，要对整个审计活动或审计项目进行合理组织和安排，运用详查、内控测评、抽样审计、分析性复核、大数据审计等审计实施方法，提高审计效率和质量，规避审计风险和责任。

#### 4. 研究审计资源

审计资源是服务于审计部门的人力、财物、方法技术、信息情报等各种资源，其中审计人力资源是最活跃的因素，是审计工作的主体。一是配备具有专业胜任能力的审计人员。在大数据环境下，审计人员需使用数字化、自动化和人工智能技术，实现审计作业和审计管理的智能化，全面提升审计效率和质量。智能化审计的应用不仅要覆盖项目决策、审前调研、项目实施、审计报告和问题整改等整个审计项目周期，还要覆盖粮食生产、储存、流通、加工等全生命周期。因此，在智能化审计背景下开展粮食安全政策审计，需要配备具有审计专业知识和大数据分析能力等专业胜任能力的审计人员，以应对政策措施和项目类型的复杂性。二是对审计主体进行合理组织。审计主体的组织采取以国家审计为主导、内部审计为辅助、社会审计为补充的形式。国家审计要建立健全常态化的专家库，提升审计工作的专业性和科学性。通过培训、指导和监督提升内部审计的效率和质量，内部审计则向国家审计提供审计成果。社会审计在审计计划和实施方案通过审定后，选派具有粮食安全专业知识能力的人员参与审计，有偿为国家提供审计报告。社会

审计的参与,可以充分利用内部审计的成果,同时增强了粮食安全审计的独立性。

## (二) 粮食安全政策落实的审计对象

### 1. 研究审计对象的业务运营

研究审计对象的业务运营,主要包括对被审计单位和项目的性质、规模、业务复杂程度、内部控制、风险管理等进行研究。藏粮于地、藏粮于技战略涉及单位有政府部门、事业单位、企业等,投资项目主要有高标准农田新建和改造提升项目,东北黑土地保护建设项目,种质资源保护利用、测试评价、种业创新能力等关键环节能力提升建设项目,动植物保护项目,农业行业基础能力建设项目等。资金跟着项目走,政策和项目执行所需的财政资金、信贷资金和其他资金必须保障到位、使用规范。对财政资金预算的投入、使用过程、产出与效果进行系统和客观的评价,以循证绩效信息为基础,是优化资金资源配置的重要工具,也是政策落实的具体体现。

### 2. 研究审计对象的潜在风险

审前,全面分析审计对象存在的潜在问题,如储备粮政策落实情况、涉粮财政资金管理情况等。一是在储备粮的收储轮换动用管理方面,存在县级储备粮品种结构变更未按规定报经县人民政府批准的风险,以及未按照国家标准对水分、杂质等指标超标的收购入库储备粮进行扣量,增加入库成本的风险。同时,日常管理不善、出库损耗超标的储备粮违规处理问题,以及未通过正规交易平台、未按照公开竞价交易方式违规处置销售储备粮,都可能给粮食安全带来隐患。二是粮食风险基金管理及利费补贴落实不到位,可能存在挤占挪用、超范围超标准拨付粮食风险基金,以及未按规定落实年度利费补贴的问题。此外,储备粮轮换风险准备金落实不到位,粮食主管部门未按规定建立储备粮轮换风险准备金,也可能导致资金缺口和运营风险。三是审计监督和执行风险。审计部门在执行粮食安全政策落实审计时,如果未能全面、深入地审查各个环节,或者未能及时发现和处理问题,都可能使审计结果失真,无法准确反映粮食安全的真实状况。同时,审计建议的针对性和可操作性不强,也可能导致审计成果未能得到有效利用。

### 3. 研究审计风险的应对措施

审前,从制度适用、机制运行、体制设计逐层分析研判,提出具体的可批示、能落实、操作性强的审计建议,一体推进揭示问题、规范管理、促进

改革。审中、审后,针对审计发现的问题,提出意见建议,推动制定具体整改措施。获得高质量的审计结果是研究型审计的应有之义,审计发现问题不是目的,解决问题才是目的,审计报告应提供具体、可操作的整改建议。一是以研究为基础,分析问题产生的原因,寻找体制机制缺陷;二是针对专门问题进行研究式的审计调查;三是基于对已完成的审计项目的分析,发现共性问题,提出解决问题的方法,发挥审计的建设性作用。

## (三) 粮食安全政策落实的审计过程

粮食安全政策落实的审计过程,是一个复杂而系统的工作。在审计准备阶段,将贯彻落实粮食安全政策措施部署、维护粮食安全作为审计工作总体目标,研究分析粮食行业发展现状、改革方向等,摸清底数,构建政策法规库,组织审计人员熟悉涉粮政策,为项目实施提供依据。在审计实施阶段,组建精干队伍,设置业务主审和数据主审,突出专业能力和分析能力,运用精准的方法提升分析解决问题的能力,用解剖麻雀的方法,重点解剖一个区县或一项政策、一个项目,积累实战经验用来指导全面工作。审计终结阶段,及时反馈结果,督促被审计对象进行清单式整改,对违法乱纪行为进行专项整治,形成震慑。

在审计过程中可能会遇到各种冲突或矛盾。一是合法性与合理性的冲突。在粮食安全政策落实审计中,合法性与合理性的冲突主要源于政策执行中的复杂性与现实条件的多样性。主要表现在政策执行刚性和地方实践的灵活性、政策目标与执行成本不匹配和跨部门政策协同不足。二是审计独立性与经济依赖性的矛盾。审计机关的经费和审计人员的薪酬来源于本级政府财政,这种经济依赖性使得国家审计机关和人员在行使职权时要考虑当地政府的形象和利益,从而可能使国家审计的独立性流于形式。而对悖论的忽视可能导致审计目标难以达成,因此,必须在审计过程中采取相应的应对措施<sup>[13]</sup>。应研究分析现行制度中可能导致悖论产生的因素及其在审计工作中的表现和背后原因,落实“三个区分开来”,找出缓解审计面临的冲突或矛盾的策略。

## 四、研究型审计促进粮食安全政策落实的策略

粮食安全是治国安邦的战略基石,而研究型审

计作为现代审计的重要创新,通过系统性、前瞻性和协同性的策略设计,为粮食安全政策的高效落实提供了强有力的监督保障和决策支持。研究型审计深度融合政策分析与技术手段,构建了从政策制定到执行、从资金管理到成效评估的全链条监督闭环。其通过靶向聚焦关键环节、动态优化审计流程、多维强化结果运用,精准识别政策堵点与风险隐患,以整改联动和机制优化推动治理效能提升,形成“揭示问题-分析症结-促进改革”的良性循环。这种以研究驱动监督、以监督赋能治理的模式,为避免粮食安全领域政策执行偏差、防范系统性风险、构建长效保障机制提供科学方案,彰显了新时代审计监督在国家治理体系中的战略性作用。

### (一) 充分准备, 靶向施力

#### 1. 做实审前调查, 确定审计重点

基于项目背景和政策情况,制定翔实的审计实施方案,明确审计范围和重点。对被审计单位和项目进行调查,以确定审计重点。对被审计单位的性质、组织结构、管理模式和职责范围、业务活动及其目标、法律法规和政策的遵守情况等进行调研,多渠道收集行业动态和疑点线索,以获取真实、有用、全面的信息,明确审计思路,提升审计精准度。对被审计项目的实施情况开展调查,调查粮食生产、收购、储存、加工、销售等全链条的运行情况,利用大数据技术收集和分析与粮食安全政策落实相关的产量、库存、价格、交易量等数据,追踪项目的管理和实施情况、资金的分配情况,评估政策实施的效果和效率,揭示政策执行存在的问题和潜在风险,为后续的审计工作指明方向。

#### 2. 坚持问题导向, 完善审计方案

在深入研究和充分调研的基础上,识别和评估粮食安全领域的主要风险点和存在的不作为、慢作为、假作为等问题,靶向施力,利用风险评估结果指导审计资源的分配,优先审计高风险领域。审计方案的制定要结合被审计单位和项目的实际情况,突出指导性和可操作性,合理确定审计目标、范围、内容及重点,及时发现政策实施的偏差以及实操中所面临的问题,增强政策的有效性和执行力,推动相关体制机制的优化。

### (二) 认真组织, 确保审计质量

#### 1. 深度挖掘线索, 夯实审计证据

运用大数据、云计算等技术进行数据分析,利用遥感、地理信息系统等技术监控粮食生产、流通、

存储等情况,对审计证据的可靠性、完整性、有效性进行分析,从中提炼出重点、疑点<sup>[4]</sup>。在粮食生产方面,对种子安全、农田保护、生产技术使用情况、生产资金补助等进行审计,关注新品种研发、登记及推广进度,监督高标准农田项目、育种基地建设情况。在粮食仓储方面,对储备粮管理机制、粮食储备供求变化监测预警机制、储备粮的设施建设等进行审计,通过核对账务、实地调查、现场抽样、谈话问询等多种形式,核查储备粮食的数量是否真实、质量是否良好、存储是否安全<sup>[1]</sup>。在粮食流通环节,关注粮食安全风险和轮换效益,以“收购-存储-轮换”为核心流程进行审计,检查粮食收购数量、价格和来源的合规性,检查粮食入库台账、入库验收记录和出库的合规性和真实性。在粮食专项资金管理方面,检查政府补贴资金的发放范围、发放标准是否符合条件,检查政府采购程序的执行是否合规,审查粮食政策的执行和落实效果以及专项资金的使用效率。

#### 2. 强化沟通协调, 实行动态管理

有效的审计沟通可以确保审计结果的公正性,并促进被审计单位的持续改进和发展。审计机关与被审计单位实行双向沟通,按照“沟通-反馈-研究-再沟通”的模式,对审计过程中发现的政策执行偏差问题和异常情况、内部控制缺陷、风险应对措施和建议等进行充分沟通。审计机关与政策制度制定部门和其他部门的沟通与协同配合,可以深挖拓展同类型项目、同性质单位可能存在的问题,提升审计整体效能,并根据沟通结果,及时调整审计策略,提高审计的实时性和准确性。

### (三) 精准分析, 增强审计结果运用

#### 1. 整理审计工作底稿, 撰写审计报告

对审计中发现问题进行多维度、全方位的研究,确保问题的全面性和准确性,围绕“标准、事实、影响、原因”等方面,持续评价审计证据的适当性和充分性,形成审计发现问题的完整链条。穿透式地分析问题,寻找问题的根源和隐藏的风险隐患,揭示重大问题、关键问题和典型问题。撰写审计报告,收集审计意见反馈、修改报告、完成确认,并形成审计意见,发布审计报告。审计报告应包含审计发现的问题陈述、原因分析、审计建议等。

#### 2. 增强审计结果运用, 激发内生动力

将审计结果用于政策制定和调整,督促有关单位出台完善规章制度,强化粮食安全监管,提升粮

食安全政策的有效性。一是建立整改问题清单,对审计发现的问题实行台账管理,按照立行立改、分阶段整改、持续整改分类提出要求,指导被审计单位落实整改,对账销号。二是要求被审计单位在规定的期限内向审计机关报送整改结果报告,包括审计意见的执行情况、审计建议落实情况、审计查出问题的整改结果、尚未整改到位的问题及原因、继续整改的措施和整改时限等。三是实行审计整改联动。审计整改联动是一个系统工程,需要纪委、政策制定部门、财政部门等的相互合作,通过信息共享、监督责任落实、成果运用等方式,共同推动审计发现问题的整改。审计机关与纪检监察机关可以就问题线索移送标准、问题定性、核查方向等事项加强沟通协调,纪检监察机关将审计结果及整改情况作为对被监督单位和领导干部日常监督的重要内容,推动审计事项整改落实。审计结果为政策制定者提供反馈,帮助其了解政策实施的实际效果,为后续政策的调整和改进提供依据,形成良性循环。财政部门根据审计发现的问题,完善粮食安全相关专项资金政策和管理制度,优化预算安排,加强对财政资金的监督,共同推动审计整改工作的落实。四是强化整改追责问责机制。采取会议通报、网络公布、书面通报等形式公开整改结果,对被审计单位未在规定时间内整改落实到位,反馈的整改落实情况严重失实并造成不良后果的,由相关部门对被审计单位进行审计整改约谈;对拒不整改、推诿整改、敷衍整改、虚假整改的,由上级部门给予通报批评,对造成重大影响和损失的被审计单位和相关责任人,移交纪检监察机关按程序处理。以形成实质性震慑,激发内生动力,促进审计发现问题的整改,减少屡审屡犯事件的发生。

## 五、研究结论与展望

国家审计发挥“特种部队”作用,为落实藏粮于地、藏粮于技战略举措提供了坚实保障。一是把研究型审计的理念贯穿于审前、审中和审后的全过程中,通过对审计组织实施、审计客体的深入研究,充分揭示潜在问题。二是采用统一组织审计项目方式或“1+N”模式开展审计,对粮食生产、加工、储存、流通等全周期的关键风险点进行分析,识别粮食安全系统在各个方面存在的政策执行偏差。三是审前、审中、审后分阶段重点发力。在审计准备阶段,要做实审前调查,确定审计重点,坚持问题

导向,完善审计方案;在审计实施阶段,要深度挖掘线索,夯实审计证据,强化双向沟通,实行动态管理;在审计终结阶段,要整理审计工作底稿,撰写审计报告,增强审计结果运用,激发内生动力。同时,在推动国家粮食安全政策落实、促进社会经济高质量发展层面,审计理论和审计实践有待进一步探索。一是要构建一个涵盖生产、分配、消费等各个环节的全面性粮食安全框架,分类评估粮食安全政策的有效性。二是要进一步创新审计技术方法,构建基于全生命周期的审计数据分析模型,拓展数据化审计思路,从信息化中获取资源,提出针对各个粮食安全环节的全面性路径和方案。

## 参考文献:

- [1] 陈汉文,张笛,韩洪灵.国家审计与国家安全:逻辑必然与实现路径[J].会计之友,2023(23):2-11.
- [2] 伍骏骞,张星民.粮食生产激励能促进农民增收和县域经济发展吗?——基于产粮大县奖励政策的准自然实验[J].财经研究,2023,49(1):124-138.
- [3] 钱加荣,赵芝俊.现行模式下我国农业补贴政策的作用机制及其对粮食生产的影响[J].农业技术经济,2015(10):41-47.
- [4] 张露,罗必良.“三位一体”耕地保护:背景、目标与策略选择[J].江汉论坛,2024(11):5-14.
- [5] 王可山,刘华.农业新质生产力发展与大国粮食安全保障——兼论“靠什么种粮”“怎样种粮”“谁来种粮”[J].改革,2024(6):70-82.
- [6] 赵媛媛.农业领域财政支出项目绩效评价思路探析——以某农业专项绩效评价为例[J].财政监督,2023(17):5-9.
- [7] 何阳,张礼祥.基于农民种粮积极性的粮食直补政策效能评价及系统治理[J].农村经济,2024(1):20-31.
- [8] 李晓宁,冯若曦.农业新质生产力视角下粮食安全保障机制及审计治理研究[J].西北农林科技大学学报(社会科学版),2025(3):72-83.
- [9] 高文强.我国国家审计服务国家治理的角色分析[J].审计研究,2020(4):35-40.
- [10] 周敏李,陈嘉雯.粮食专项研究型审计框架与实施路径研究[J].长春工程学院学报(社会科学版),2022,23(4):33-37.
- [11] 张宜平,李云.对基层开展研究型审计的思考[J].审计月刊,2021(5):23-25.
- [12] 李俊平,刘晓倩,杨传波.国家审计组织方式的创新思考[J].审计月刊,2015(10):21-22.
- [13] 郑石桥,刘星锐.研究型审计:内涵、类型及运用条件[J].南京审计大学学报,2022(1):18-25.
- [14] 江西省审计学会课题组.财政资金绩效审计研究[J].审计研究,2020(1):24-32.

责任编辑:曾凡盛